

農地転用制限の実態と土地所有権

大 島 大

I 問題の所在と考察の視点

1 問題の所在

戦後の農地法制は、高度成長による日本の経済大国化にともなって昭和40年代に大きくその方向や範囲の転換を余儀なくされた。そして、その転換の問題点は2つに大別することができる。まず第1の転換点は、昭和45年の農地法改正における自作農主義から耕作者主義への修正である。これは、農地改革によって創出され農地法制定（昭和27年）以来の基礎的理念、いわゆる小作地の自作地化を目指した所有・経営・労働の一致が原則である自作農主義から、耕作地を自作地と借地で構成する（所有と経営の分離）形態である耕作者主義にその方向および性格を修正したことである。⁽¹⁾第2は、昭和43年の都市計画法と昭和44年の農業振興地域の整備に関する法律（農振法）の制定である。つまり、都市と農業との土地利用区分の構造の確立であり、これによって農地の宅地化、また一方では農地の確保という土地利用の調整が図られるようになった。⁽²⁾

農地所有権は、農地法3条および4条・5条に基づいて一般の土地所有権より厳格な制限をうけている。⁽³⁾農地法3条は権利移動の制限であり、その許可の対象は農地についてこれを転用する目的以外（耕作目的）での所有権の移転やその使用収益権（使用貸借の権利、賃借権等）の設定または移転する行為である。許可権者は原則として農業委員会。農地法4条の規制の対象は「農地を農地以外のものにすること、すなわち耕作の目的に供されている

土地を耕作の目的に供される土地以外にするためのすべての事実行為であり、人為的に農地を農地でなくするための行為を制限するものである。農地法5条の規制の対象は、農地について転用を目的として権利を設定または移転するという行為であり、具体的には農地を所有していない者が住宅、工場などの敷地の用に供する目的で農地を取得し、取得目的に即して転用する事実行為である。許可権者は4条・5条共に原則として都道府県知事、例外として4ヘクタールを超える農地を同一の事業の目的に供するために転用する場合⁽⁴⁾には農林水産大臣である。

このように農地所有権は、一般土地所有権と明確に区別された「農業経営の基礎としての土地所有権」である。しかし、農地所有権は次の2つの段階を経ることによって一般土地所有権と同様の「商品所有権としての土地所有権」に変質してしまったといえる⁽⁵⁾。そのまず第1段階として農地法に内在する3つの矛盾があげられる。それは、①農地改革が土地所有権の移動を通じて耕作権を保障したこと、②農地法における賃貸借の規定の位置づけ、③農地価格統制の廃止の3点である。つまり、①については、自作農主義という法形態、すなわち農地改革が所有権移転方式を採ったこと自体に内在した矛盾である。②の場合における賃貸借の規定は伝統的な地主小作関係を念頭にしたものであり、残存小作地の耕作権の保障としては適合的なものではあったのだが、必ずしも残存小作地とその後の新たな賃貸借（農地改革後に生じた新たな小作地）の関係を見通すものではなかったのである。③農地改革の段階では不可欠とされた農地価格の統制がポツダム政令「自作農創設特別措置法及び農地調整法の適用を受けるべき土地の譲渡に関する政令」（強制譲渡令、昭和25年）によって撤廃され、その後も従来通りの方式で維持された小作料統制と自由な市場に委ねられた自作地価格との間に明らかに矛盾が発生することになった⁽⁶⁾。

次の第2段階では第1段階とは異なり、農業外的な要因に起因する。これは、高度成長にともない農業と他産業との間において所得格差の是正を図るものとして農業構造の改善を示した昭和36年の旧農業基本法が重要な意味を

もつ。つまり、農業構造の改善の施策である農業経営の規模拡大、農地の集団化、農地保有の合理化、農業経営の近代化を図った構造政策こそが都市サイドの開発、土地政策の進展に帰結することになってしまったのである。そして、昭和43年の都市計画法の制定によって農地問題はもはや農業内部の要因によってだけでは捉えられなくなった。これによって、農業外的な要因による地価の高騰とあいまって、農地の資産保有化傾向が急速に強化されてしまった⁽⁷⁾。

2 考察の視点

以上のこの2つの段階を時期において分類すると、第1段階の矛盾は農地改革を原点とし昭和40年代前半にピークを迎える。この矛盾については、昭和45年の農地法改正により①は自作農主義から耕作者主義への修正、②については賃貸借の解約制限の緩和（期間10年以上の賃貸借については、その期間満了の際の更新拒絶についての農地法の許可不要）によって農地の流動化を進めた。しかし、実際にはこの改正ではあまり期待された効果はなく、さらに期間の短い賃貸借を繰り返し行うような借地促進化を求めて5年後の昭和50年に農振法改正で農用地利用増進事業が設けられた。そして、この事業は昭和55年に農用地利用増進法として制度化され、平成4年の農林水産省による「新しい食料・農業・農村政策の方向」（新政策）によって平成5年に農業経営基盤強化促進法（基盤強化法）と改正されて現在に至っている⁽⁸⁾。

第2段階については昭和40年代に顕在化した問題である。本稿では特にこの第2段階の矛盾に注目し、昭和40年代から現在における農地所有権の在り方を考察したい。それでは、まず農地転用の制限（農地法4条・5条）が農業と都市の政策によってどのように変遷したか、さらに、都市計画法における市街化区域と市街化調整区域の農地の変遷を検討することにする。そして、栃木県鹿沼市の上殿地区における市街化区域から市街化調整区域に逆線引きされたケースを実態調査することによって、都市と農業との土地利用区分の構造上の問題を整理し、農地所有権の本質を導き出したいと考える。

- (1) 渡辺洋三『農業と法』法社会学研究3（東京大学出版会，昭和47年）246頁。
- (2) 宮崎俊行「農地法と農地上の権利の変動」民商法雑誌93巻臨時増刊号二（昭和61年）121頁以下。
- (3) 加藤一郎『農業法』法律学全集50（有斐閣，昭和60年）138頁。
- (4) 農林水産省構造改善局農地制度実務研究会編『逐条農地法』（学陽書房，平成8年）39頁以下。
- (5) 原田純孝「農地の流動化と農地法の理念」ジュリスト735号（昭和57年）20頁。
渡辺洋三「農地改革と戦後農地法」『戦後改革6 農地改革』（東京大学出版会，昭和50年）104頁。
- (6) 小作料統制は，昭和45年の農地法改正で小作料の最高統制額の廃止，標準小作料制度及び減額勧告制度の創設，昭和55年の改正で小作料の定額金納制の緩和（一定の範囲の物納を認める）が行われている。
- (7) 原田純孝・前掲（註5）22頁。
- (8) 大澤正俊「農地所有権制限の理論と展開―農地法3条～5条の運用と農地流動化―」農業法研究32号（平成9年）99頁以下。

Ⅱ 農地転用制限の変遷

1 農地法制と都市法制における農地転用制限の変遷

(1) 旧農業基本法と構造政策

①一般許可基準 昭和35年を前後して高度成長は本格的な段階に入った。これにともない，昭和34年に「農地転用許可基準の制定について」（一般許可基準，次官通達）が定められ，戦前の臨時農地等管理令（勅令，昭和16年）以来，戦後の農地改革，農地法に継受された厳格な転用統制は一転して開発を要件に農地転用を許容する方向に変わり，転用統制は緩和に向かった。また，農地政策において，昭和35年に農林漁業基本問題調査会が内閣総理大臣に答申した「農業の基本問題と基本対策」によってこれまでの農地制度，いわゆる自作農主義の再検討の方向が提起され，農地改革の成果の維持を目的とした農地法は方向転換が具体的に示唆された⁽¹⁾。

一般許可基準は，農地法制定当時と比べて国民経済が著しく発展したことにより，産業構造の変化，人口の増加，都市の発展がもたらされることにな

り，これを考慮するとき農地の転用はある程度やむを得ないとして従来の農業優先の観念を完全に一変し，国民経済その他一般の公共の利益の名目で工業化，都市化を進めるための開発政策を全面に打ち出したものである。具体的な転用許可の基準は，農地を第一種農地，第二種農地，第三種農地に区分し，第一種農地は土地改良事業などの農業に対する公共投資の対象となった農地または集团的に存在している農地で，転用は原則的に許可はされない。そして，第二種農地，第三種農地についてもその位置，周囲の環境などから農地の等級を順に定めた。許可方針は，第三種農地は原則として許可され，第二種農地については第三種農地に立地することが困難であるか，または不適当と認められるものに限り許可された。しかし，原則として不許可とされた第一種農地についてもかなりの例外を認め，優良農地であっても転用が可能な道が開かれている⁽²⁾。

②旧農業基本法の制定 旧農業基本法は昭和35年の農林漁業基本問題調査会の答申「農業の基本問題と基本対策」に基づき，農業の向かうべき新たな道を明らかにし，農業に関する政策の目標を示すため，昭和36年に成立した。旧農業基本法では農政の基本目標を示し，農業構造の改善のための施策，いわゆる構造政策が農政の基本課題とされた。農業構造の改善は，農業経営の規模の拡大，農地の集団化，家畜の導入，機械化その他農地保有の合理化および農業経営の近代化を図ることと規定され，その構造政策の中心的課題とされたのが「自立経営の育成」であった⁽³⁾。そして，他産業との格差の是正や農産物需要の変化への対応，農業人口の移動への対応などは盛り込まれたものの，経営に必要な農用地についての権利が所有権か使用収益権（賃借権）かは言及されていない。つまり，食糧確保の必要性が薄らいだ昭和30年代には，経済の著しい発展にともなって農業と他産業との間において生産性および従事者の生活水準の格差が拡大しつつあるとして，農業従事者が他の国民各層と均衡する健康で文化的な生活を営むことが公共の福祉を念願するわれら国民の責務に属する最大の案件とされた⁽⁴⁾。

旧農業基本法制定の6年後の昭和42年農林省によって「構造政策の基本方

針」が決定された。そして、この構造政策が当面展開すべき政策として農地の流動化の促進や農用地の整備および開発造成の推進など7項目を挙げ、これらの事項を実施するための立法措置として農地法の改正（昭和45年）や農振法⁽⁵⁾の制定（昭和44年）が行われた。

（2）農業と都市の土地利用区分の確立

①都市計画法の制定 昭和43年に成立した都市計画法によって規定された都市計画区域は、無秩序な市街化を防止し計画的な市街化を図るため、市街化区域と市街化調整区域に区分された。市街化区域は、すでに市街地を形成している区域およびおおむね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域、市街化調整区域は市街化を抑制すべき区域とされ、市街化区域内にある農地の転用は許可制から届出制に切り換えられた。

②調整区域許可基準 都市計画法の制定をうけて農林省は昭和44年に「都市計画法による市街化区域および市街化調整区域の区域区分と農林漁業との調整措置等に関する方針について」（措置方針、次官通達）を定め、これに基づいて「市街化調整区域における農地転用許可基準について」（調整区域許可基準、次官通達）を定め、優良農地を保存するために市街化調整区域内の農地転用に係る一般許可基準の適用について、市街化調整区域内の農地を甲種農地と乙種農地に分類した。甲種農地は、措置方針において市街化区域に含めないとした農地（措置方針第1の1）およびつとめて市街化区域に含めないとした農地（措置方針第1の2）が定められた。そして、乙種農地は甲種農地以外の農地を指し、一般許可基準の農地の区分の規定に基づいて第一種農地、第二種農地および第三種農地に区分された。転用許可の方針は、甲種農地については原則として認められず、乙種農地については第三種農地、第二種農地、第一種農地の順に許可が認められた。しかし、甲種農地についても一般許可基準における第一種農地と同様に例外的に許可が認められ、その「例外」の幅はかなり広範である。

ここで市街化調整区域について問題となるのは、都市計画が20ヘクタール以上の大規模開発について開発許可を認めうる規定を設けているため、企業

はこの規定を利用して都市計画法上の許可をとれば農地転用については調整区域許可基準の「例外」の枠に入るため、都市計画法上の許可が農地の転用許可を現実⁽⁶⁾に規定する事態が生じたのである。

③農振法の制定 農振法は昭和42年の「構造政策の基本方針」による、国土資源の有効な利用を図るため全国的に土地利用区分を行い、法的規制によって秩序ある利用の確保を図りながら、農業政策の面で特に構造政策の効率的な遂行を助長するため、農村における土地利用区分を明確にし、農業地帯の保全と振興を図るという方針から、都市計画法に1年遅れて昭和44年に成立した（施行は両法とも昭和44年）。都市計画法が無秩序な都市の拡張を抑制して計画的な都市づくり目指して制定されたのに対して、農振法は農業サイドから農地の無秩序な潰廃を防止しつつ農業振興地域の保全、形成を図ろうと制定されたのである。

農振法の目的は、総合的に農業の振興を図ることが必要であると認められる地域について、その地域の整備に関し必要な施策を計画的に推進するための措置を講ずることによって、農業の健全な発展を図るとともに国土資源の合理的な利用に寄与することであり、そのために農業振興地域の指定や農業振興地域整備計画の策定などが定められた。農業振興地域は、その自然的経済的・社会諸条件を考慮し、一体として農業の振興を図ることが相当であると認められる地域であり、その指定は都道府県知事が農業振興地域整備基本方針に基づき行い、その指定された農業振興地域を含む市町村は農業振興地域整備計画を定めなければならないとした。そして、その中心となるのは農用地区域およびその区域内にある土地の農業上の用途区分を定める農用地利用計画である。

農業振興地域の指定は都市計画法による市街化区域にはなし得ないが、市街化調整区域については市街化を抑制すべき区域というその性格から農業振興地域をむしろ積極的に指定する方針がとられ、都市計画区域と農業振興地域は大いに重複した。ここで問題点は、農振法は農業振興地域整備計画によって農用地区域を定めているが、都市計画区域との関係では農業振興地域は市

街化調整区域には定められるが市街化区域には定められないことである。したがって、都市計画と農業振興地域の指定を通じて最も強い線引きは市街化区域の線引きとなり、都市に対する農業の従属性が明らかになった。⁽⁷⁾

（3）都市法制による農地の囲い込み

昭和45年2月に一般許可基準についての特別措置「水田転用についての農地転用許可に関する暫定基準」（次官通達，昭和51年3月31日期限切れにより失効）が定められた。この通達は、水田に限って一般的に転用基準を緩和し、一般許可基準で第二種農地に該当する水田を第三種農地に含め、市街化すべき地域以外の地域についての農地転用は原則として許可しないとしていたものを大幅に許可できるようにし、水田については市街化調整区域についても転用できる特例を認めたものである。

このように、昭和30年代以降の開発政策の全面的展開に対応して農地転用統制は後退を重ね、農地改革の成果を維持し、地主の農地支配の復活を阻止するという目的をもって制定された農地法は、権利移動の統制規定を含めた都市サイドの農地支配を制限する最後の歯止め状態であり、農地転用統制も農地改革当時は積極的に農業を防衛する意味をもっていたが、すでに消極的な受け身の防衛に過ぎなくなっていた。⁽⁸⁾

①農地法改正（昭和45年） この改正は、昭和42年の「構造政策の基本方針」における農地の流動化の促進のための措置として、農地法による賃貸借の保護が強いことが農地の流動化を妨げる要因の1つであるとの認識から、借地による農地の流動化を進めるためのその規制緩和の中心とされた。そして、農地の転用（農地法4条・5条）については、昭和43年の都市計画法の制定にともない、市街化区域内の農地については都道府県知事への届出で可能になった。

②国土利用計画法の制定 都市計画法と農振法の施行から5年が経過し、両法による線引きが一応全国に行きわたった昭和49年に総合的な土地利用計画の制度というべき国土利用計画法が制定された。国土利用計画法は、国土利用計画、土地利用基本計画、土地取引の規制などがその内容であり、土地

利用基本計画は、都市計画法や農振法、自然環境保全法（昭和48年）の諸法による地域指定を前提として、都道府県知事が都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域、自然保全地域の5地区を定めるものである。

国土利用計画法は、あらゆる土地の取引を対象とする規制を新設し、一定規模を超える土地の取引についての全国的な届出制と都道府県知事の指定する規制区域における土地取引の許可制を定めた。なお、この土地取引の規制は、農地法における農地の権利移動の規制を重複適用される場合があるが、いわゆる耕作目的の権利移動（農地法3条）については国土利用計画法の規制を適用せず、転用目的の権利移動（農地法5条）については両法の規制がともに適用されることとし、両法の所管行政庁（国土利用計画法は国土庁）が連絡調整を行いながら運用に当たることになった。⁽⁹⁾

2 市街化区域内農地の転用について

昭和57年に建設省は「市街化区域及び市街化調整区域の区域区分制度の運用方針について」（都市局長通達）において、市街化区域になお相当量の農地が存在し、住宅宅地需要に適切に対応できていないとして、線引きの見直し⁽¹⁰⁾の方針を示し、市街化区域の拡大を現実的に確実に⁽¹¹⁾行うことを決めた。そして、この通達を前後した市街化区域内農地の根強い残存に関する、宅地化を促進する制度は次のとおりである。

①生産緑地法の制定 昭和49年の生産緑地法は市街化区域内にある農地に対し、農林漁業との調整を図りつつ、良好な都市環境の形成に資することを目的に都市計画に生産緑地地区を定めたものである。生産緑地地区は第一種生産緑地地区と第二種生産緑地地区に区別され、その指定要件は、第1に良好な生活環境の確保に相当の効力があり、かつ公共の施設の敷地として適すること、第2に農林漁業の継続が可能な条件を備えていること、第3に第一種生産緑地地区はおおむね1ヘクタール以上、第二種生産緑地地区はおおむね0.2ヘクタール以上の規模であることの3要件に適合する必要がある。指定期間は、第一種生産緑地地区には限定がなく、第二種生産緑地地区は10

年で1回限り更新ができる。生産緑地地区内の開発行為は市町村長の許可を要し、農林漁業関係の目的に供する場合に限り許可される。生産緑地地区の指定から第一種生産緑地地区は10年、第二種生産緑地地区は5年を経過した後は所有者は市町村に買収を請求することができ、買収請求があった土地の所有権移転が行われないときは開発行為の許可は不要となる。⁽¹²⁾

②大都市法の制定 続いて昭和50年の大都市地域における住宅及び住宅地域の供給の促進に関する特別措置法（大都市法）では、大量の住宅および住宅地の供給と良好な住宅街区の整備とを図り大都市地域の秩序ある発展に寄与することを目的として三大都市圏における大都市地域に住宅および住宅地の供給を促進するため、住宅および住宅地の供給に関する基本方針などを定めるとともに、大都市地域の市街化区域の都市計画に土地区画整理促進地域および住宅街区整備促進区域を定めた。そして、土地区画整理促進地域内の農地については特定土地区画整理事業において集合農地区を定めることができ、指定要件は特定土地区画整理事業の施行地区の面積のおおむね30パーセントを超えない範囲内において、500平方メートル以上の農林漁業の継続が可能な一定の条件を満たしている区域であり、その施行地区の農地の所有者は換地計画によって換地を行うことになった。

③農住組合法の制定 農住組合法（昭和55年）は、住宅の需要の著しい地域における市街化区域内農地の所有者が協同して、必要に応じて当面の営農の継続を図りつつ当該市街化区域内農地を円滑かつ速やかに住宅地などへ転換するための事業を行うために必要な組織を設けるために制定された。農住組合とは、三大都市圏の市街化区域内の農地の所有者が組合員となった一種の協同組合であり、4戸以上の農家が設立発起人となって2ヘクタール以上の農地を対象にしてつくることができ、対象地区内には「住宅地区」と「営農地区」を設けることができる。営農地区は、おおむね1ヘクタール以上が必要で、対象地域面積の50パーセント未満と定められ、ここでは土地改良事業も行える。住宅地区では、土地区画整理事業を実施し良好な住宅地を造成のうえ、賃貸住宅や分譲住宅を建設できることになっている。⁽¹⁴⁾

④生産緑地法の改正 昭和63年6月15日の臨時行政改革推進審議会（新行革審）における土地対策検討委員会（土地臨調）において、最終答申第三章の宅地対策等の推進において市街化区域内農地について今後宅地化する農地と保全する農地の都市計画上の区分の明確化を示した。つまり、市街化区域内農地については、宅地化するものと保全するものととの区分を明確にして計画的な宅地化を促進するとして個人の私権制限に大きく踏み込んだ答申であった。⁽¹⁵⁾

この土地臨調の答申はそのまま6月23日の閣議決定で「総合土地対策要綱」として政府の基本方針とされた。これによって市街化区域内農地は保全農地と宅地化農地に区別され、保全農地は市街化調整区域への逆線引きか生産緑地地区への二者択一されることになり、平成3年に生産緑地法は改正された。⁽¹⁶⁾

この改正では、第一種生産緑地地区と第二種生産緑地地区が改められて生産緑地地区と定められ、その指定要件は、第1に都市環境の保全などに効果があること、第2に公共施設などの用地に適しているものであること、第3に用排水などの営農継続可能条件を備えていること、第4に500平方メートル以上の集団農地であることである。なお、生産緑地地区指定後30年経過または主たる従事者の死亡などにより市町村長に対して買い取りの申し出ができるとした。

（1）加藤一郎『農業法』法律学全集50（有斐閣、昭和60年）8頁。

（2）渡辺洋三「農地改革と戦後農地法」『戦後改革6 農地改革』（東京大学出版会、昭和50年）130頁。

（3）加藤一郎・前掲（註1）11頁以下。

（4）宮崎俊行「農業法制」ジュリスト1073号（平成7年）275頁。

（5）梶井功『農地法的土地所有の崩壊』（筑波書房、昭和62年）272頁。

（6）渡辺洋三・前掲（註2）132頁。

（7）梶井功・利谷信義「土地問題を考える」法律時報59巻11号（昭和62年）12頁。

（8）渡辺洋三・前掲（註2）133頁。

（9）関谷俊作『日本の農地制度』（農業振興地域調査会、昭和56年）164頁以下。

（10）線引きの見直しは、昭和55年に「市街化区域及び市街化調整区域に関する都市

計画の見直しの方針について」（都市局長通達）を定め、昭和57年の通達はより一層の実行ある実施のため再度定められた。

(11) 田代洋一『農地政策と地域』（日本経済評論社、平成5年）188頁以下。

(12) 関谷俊作・前掲（註9）122頁。

(13) 大都市法2条1号（東京都の特別区の区域及び市町村でその区域の全部又は一部が首都圏整備法2条3項の既成市街地もしくは4項の近郊整備地帯、近畿圏整備法2条3項の既成都市区域又は4項の近郊整備区域、中部圏開発整備法2条3項の都市整備区域内にある区域）の地域。

(14) 山内偉生「農住両全の課題—農住組合法と都市農業—」ジュリスト735号（昭和56年）27頁。

(15) 本間義人『土地臨調』（御茶の水書房、昭和63年）156頁。

(16) 波多野憲男・石田頼房「都市計画における都市農業・農地—生産緑地地区指定をめぐって—」環境と公害23巻4号（平成6年）12頁。

Ⅲ 栃木県鹿沼市上殿地区における農地規制の実践⁽¹⁾

1 市街化区域から市街化調整区域への逆線引きの概要

(1) 鹿沼市の都市計画の沿革

鹿沼市の都市計画は、昭和9年4月に旧都市計画法（大正8年）の適用を受け昭和10年10月に鹿沼都市計画区域（面積5,984ヘクタール）として、旧鹿沼村、旧菊沢村、旧北押原村の全域および旧北犬飼村の一部が決定されたのに始まる。

昭和23年10月に単独市制を施行し、昭和24年8月に鹿沼市都市計画区域地区が初めて指定され、公園街路などの各種事業も実施され都市としての整備が図られた。

昭和29年から30年にかけて町村合併促進法（昭和28年）に基づいて旧東大芦村、旧菊沢村など9村が合併されて、広域な行政区域となり、それにともない合理的な土地利用を図る必要から昭和39年に鹿沼市都市計画区域の変更を行った。

昭和45年7月に新都市計画法（昭和43年）に基づき、栃木県都市計画審議

委員会は栃木県内の都市計画区域を宇都宮都市計画区域、足利・佐野都市計画区域、小山・栃木都市計画区域の3ブロックに設定し、鹿沼市は行政区域の一部を宇都宮市を中心とした宇都宮都市計画区域（宇都宮市、鹿沼市のほかに真岡市、壬生町、石橋町、上三川町、河内町、高根沢町、二宮町の9市町。昭和49年に芳賀町編入で10市町）に指定された。

昭和45年10月1日に栃木県によって都市計画区域の市街化区域と市街化調整区域⁽²⁾の線引きが告示され、昭和47年3月に用途地域の決定が行われた。

栃木県は、市街化区域と市街化調整区域の見直しを3回実施している。第1回（昭和52年7月5日告示）は、宅地、工業団地化に対処するため約300ヘクタールの市街化調整区域から市街化区域への指定替えを行った。昭和59年（6月1日告示）の第2回見直しでは、景観の保存や人口の目標値が高度成長期より低く修正されたことから都市計画区域の線引きが抜本的に変更された。鹿沼市においては、坂田山、千手山、富士山、小藪山の4地区の見直しが行われ、市街化区域に坂田山1、2丁目の一部、坂田山3、4丁目の全部、市街化調整区域に千手町、三幸町、西鹿沼町、日吉町、花岡町の各一部を編入した。そして、平成2年（9月11日告示）の第3回見直しで鹿沼市の上殿地区約21ヘクタールの逆線引きが実施された。

(2) 鹿沼市上殿地区における都市計画の沿革

①上殿地区の概況（逆線引き前の昭和62年の概況） 上殿地区は旧北押原村の北部にあたり、鹿沼市市街地の南側、東武日光線新鹿沼駅の南東約1キロメートルに位置し、地区の西側には国道293号線（例幣使街道）、東側、南側、北側の都市計画道路に3方を囲まれた地区で、面積は約42ヘクタールである。地区の7割は農地で、住宅地、商業地の占める割合は約2割である。都市計画は、市街化区域に指定されており、地区面積の約7割が第一種住居専用地域、約2割が住居地域に指定され、地区の東側と南側の都市計画道路のそれぞれ東側（上殿町の黒川側）と南側（縦山町）は市街化調整区域である。農業経営の面では、農業就業人口が昭和45年の231人115戸から昭和55年の146人106戸に減少している。また、農業従事者の高齢化や兼業農家の増加

もみられる。

②上殿地区の逆線引きへの経過 鹿沼市では、昭和59年の第2回目の見直しの際の昭和58年に市街化区域の線引き見直しが行われ、7つの課題地区（市全体で390ヘクタール）が設定された。その課題地区の1つが上殿地区であった。そして、まず上殿町地内37.6ヘクタールをおおむね10年以内に都市的土地利用と農業的土地利用との調整を図りながら、計画的かつ段階的に土地利用の転換を進め、市街地の計画的な整備と農業経営の改善を図ることを主な内容とした土地利用転換計画を策定するため、昭和60年度において実態調査、意向調査などを実施して、地域の問題点および課題を抽出した。続いて、昭和61年度において整備手法の検討および実現化へ向けての課題と方針の検討を行った。そして、行政、議員、地元代表による土地利用転換計画策定事業協議会（メンバーは市議会議員、市都市計画審議会委員、区長、農業委員、農協理事、農業経営者、県土地対策課長、県都市計画課長、県農政課長、市助役、市収入役）と地元での土地利用研究会（メンバーは区長、農業委員、農協理事、区委員、農政協力員、地区代表者）が組織された。

昭和60、61年度の調査作業をもとに、昭和62年2月に鹿沼市は「鹿沼市上殿地区土地利用転換計画概要報告書」をまとめた。その報告書によると住民地権者の意向は、まず地区の将来像として、「住農の調和した地域」44.0%、「商店のある住宅地」22.8%、「良好な住宅街」14.7%、農林業従事者だけでは、「住農の調和した地域」54.1%、「農業中心の地域」27.0%。市街化の意向については、「全面的な市街化」32.5%、「農地を共存させた市街化」31.7%、市街化を否定し、逆線引きを希望したもの23.3%（28名）。そして、市街化のための手法は、土地地区画整理事業が33.3%、地区計画が31.7%とほぼ同数。農業従事者（48名）の農業継続の意向は、現況のまま営農が56.3%、経営規模拡大が14.6%、農業をやめる6.2%で営農意欲は強いと考える。また、農業継続の手法は、「逆線引き」45.8%（22名）、「農地として利用せず市街化を図る」18.8%（9名）、「生産緑地地区指定」12.5%（6名）、「段階土地地区画整理事業」6.2%（3名）であり、何らかの形で市街化を認めた農

業従事者は37.5%（18名）である。

さらに、同報告書では上殿地区の問題点は、市街化に係る問題として、道路、下水道などの基盤整備が未整備のまま、少しずつ宅地化が進行していることを指摘した。このまま現状を放置すれば交通安全上の問題、災害時などの緊急自動車の進入は困難な状況のままである。農業経営に係る問題は、各農業経営者の耕地は分散し、細分化しており、農業経営の非効率化を生み、さらに、農地の分散、細分化は少数であっても土地の売却、転用が行われていることから、隣接する複数の農業経営者の経営環境を悪化させるとした。現地調査では、逆線引きされた地区の中心には住宅地が存在しており、結果として虫食い状態の線引きとなっている。そして、その住宅地に入ると道路は非常に狭く普通乗用車がようやく通行できる状態で、その際歩行者は土手に避難しなければ車は移動できない場所も多い。圃場についても用水路についてもあまり整備はされていない状態である。

結論は、上殿地区の整備については、当面は規制・誘導的手法（地区計画⁽³⁾）の適用を図り、機が熟するのを待って、制度的に農地を残すことが可能な面的整備手法（段階土地地区画整理事業⁽⁴⁾）を適用する考えとなった。この地区計画は、土地地区画整理事業などの直接に施設を作ることとなる事業的手法とは異なり、届出・勧告制度などにより市街地の形態を計画的に誘導していくもので、建築行為などの開発が行われる場合に市長への届出が義務付けられ、市長はこの届出に対し、策定した地区計画に適合するように勧告をすることができるといものである。その地区計画の目標は、第1に、ミニ開発による不良住宅地の発生や、用途の混在、無秩序な市街化による環境の悪化を防止する。第2に、良好な環境の創出と保全を図るため、道路、公園などの地区施設の適切な配置目標を定め、これへの誘導を図る。第3に、上記の措置により、良好な居住環境を持つ低層低密住宅地を中心とする地区の形成を最終目標とした市街化の誘導を計画的に進め、合わせて、最終目標を実現化する過程において、農業継続意向の強い農業従事者の営農環境を図っていくこととされた。結論の理由として、まちづくりを進めるうえで、上殿地区

の実状に最も適切な手法は、段階土地区画整理事業であるが、最終的な結論（地区計画）に至った最も大きな要因は、住民地権者の意向であった。その意向は、住民地権者の70パーセントは市街化に肯定的な意向をもつと同時に、地区の70パーセントの土地を所有する者が市街化を否定している点である。すなわち、大半の住民地権者の意向に対応したまちづくりの方向（段階土地区画整理事業）は、地区の大半の土地を所有する者の意向により実現化が困難であり、また、大半の土地を所有する者の意向に対応した将来の方向（逆線引き）を定めることは、大半の住民地権者を犠牲にすることになる。これによって、上殿地区におけるまちづくりの第1段階として、現状の問題の解決と長期的・段階的に良好な住宅市街地を形成させることを目的とした、地区計画による規制・誘導策を提案したのである。⁽⁵⁾

この提案に対して、最終的には段階土地区画整理事業を実施することになるこの案に地元地権者農家は反対陳情を行った。そして、平成元年に鹿沼市において区域区分見直し事業変更案が作成され、上殿町、縦山町の一部約21ヘクタールの市街化調整区域への編入が決定し、平成2年の第3回見直しで上殿地区約21ヘクタールの逆線引きが実施された。

2 地権者農家の都市計画に対する意識

それでは、なぜ地権者農家は逆線引きにこだわったのか、昭和62年の「鹿沼市上殿地区土地利用転換計画概要報告書」の後の反対陳情の際には、行政側からもかなり強い圧力（用水路の整備等の予算、農業振興地域の指定等）がかけられたにもかかわらず最終的には市街化調整区域への編入という結果となった。行政側は土地区画整理事業への反対という見解であるが、実際の地権者農家の反応はどうであったのか調査してみたい。

リーダー的な地権者農家からの聞き取り調査では、大まかに5つの理由が存在した。まず第1の理由は、行政への不信感、第2は、土地区画整理事業への不信感、第3は、第一種住居専用地域への不満、第4は、生産緑地地区への不満、第5は、固定資産税の問題である。ここでは1から4の理由に対

して検討してみることにする。

(1) 行政に対する不信感

上殿町は概況のとおり、鹿沼市市街地の南側にあたり、西側には国道293号線、その他3方は都市計画道路に囲まれている。そして、昭和45年の市街化区域と市街化調整区域の線引きの際、地権者農家はその道路沿いだけの一部市街化区域編入に同意した。しかし、行政側は一部市街化区域編入に反して、地区全体を強引に編入してしまった。それに対して地権者農家は、県計画課に陳情を行ったところ「今後段階的に市街化区域と市街化調整区域は見直せる」との回答で、地権者農家にはいつでも見直せますので今回はとりあえずということで納得させられていた。だが、実際には第1回の見直し（昭和52年）では県全体では宅地、工業団地化のために市街化区域を拡大させ、第2回（昭和59年）では県全体で抜本的な見直しが行われたにもかかわらず、上殿地区は土地利用転換計画策定事業による調査が行われ、最終的には段階土地区画整理事業が実施される案となった。

(2) 土地区画整理事業への不信感

上殿地区の地権者農家の土地区画整理事業への不信感は、上殿町の東部に流れる黒川の対岸（東側）にあたる西茂呂地区の土地区画整理事業への不信感でもある。西茂呂土地区画整理事業の概略は、次のとおりである。昭和46年に都市計画による計画的な市街化を図る目的で約135ヘクタールを土地区画整理事業による宅地造成を計画し、関係土地所有者の理解を図るため説明会、先進都市の視察を行った。昭和48年度に土地区画整理事業施行区域が決定（12月14日告示）され、地区界測量、分筆測量、物件調査、基本計画書が作成された。昭和50年に土地区画整理事業の事業計画が知事により認可。しかし、地域住民の反対により、昭和52年に、今後当該地区の進展の推移をみ、住民の間に事業を実施すべきであるとの機運が熟した段階において当該住民の要請を受けて施行するのが適当であるとの考えから一時冷却期間をおくことが決まった。そして、昭和54年に、当該地域住民の参画同意のもとに推進を図るため、その要請に応えるべく事業計画を変更し、事業施行期間を昭和

62年度まで8年延長することが正式に決定した。その後、昭和55年に関係住民参加のもと事業計画の変更が行われ、昭和56年、57年には反対同盟役員および地権者を訪問し、地元懇談会を各1度ずつ実施、昭和58年まで各1回の地元学習会の実施、昭和59年には地元説明会をのべ59回実施した。これらを経て、ようやく昭和63年に土地地区画整理事業は開始され現在（平成13年）も事業は続いている⁽⁷⁾。

昭和62年の報告書の段階では西茂呂土地地区画整理事業は始まっていないが、上殿地区のリーダー的地権者農家たちはこの西茂呂地区および土地地区画整理事業の先進都市（小山市等）を調査している。西茂呂地区は黒川を挟んだ隣の地区のため、上殿地区の地権者農家の多くが現状を把握しており、減歩率の問題とともにその煩わしさも感じていた。

(3) 第一種住居専用地域⁽⁸⁾への不満

逆線引きされた上殿地区の用途地域は、国道293号線沿いは住居地域で、その他7割は第一種住居専用地域である。昭和62年の報告書における地区計画では、国道293号線、北部の都市計画道路（田町新通り、南大通り）沿いが住居地域、その境に幅員9メートルの区画道路を整備してその内側が第一種住居専用地域となる計画であった。

第一種住居専用地域は、低層住宅地として良好な環境を保護するための地域であり、建物の高さは10メートル以内とされており、住宅のほかは、学校、公衆浴場、診療所、50平方メートル以内の兼用住宅などに限って建築を許容される地域である。住居地域は主として住居の環境を保護するための地域で、この地域内では、一般の工場や劇場・ダンスホールなどの建物は建てられない地域である。

リーダー的地権者農家における土地地区画整理事業の先進都市の調査（小山市等）では、上殿地区と同様の第一種住居専用地域を視察した結果、土地地区画整理事業の後には住宅地として開発されており、農家としては決して良い環境に開発はされないのとのことである。その良い環境でない理由は「先祖の土地を売って、そこで働ければまだしも、寝床だけの街はいらない」、「何

か産業ないし地元に発展、開発の為のなにか」という、自分たちの田畑を潰してまで住宅を造ることへの拒否反応と「なぜ、ひとの土地の利用を他人が決めるのか」という用途地域による土地所有権制限⁽⁹⁾への強い不満であり、土地地区画整理事業で住宅地を造ることは農家にとって「幸せ」ではないという意見である。

(4) 生産緑地地区への不満

昭和62年の報告書には、規制・誘導的手法の選択肢として地区計画制度の他に生産緑地地区指定についても盛り込まれている。生産緑地地区の指定があれば、(5)の固定資産税の問題も解決する。しかし、地権者農家は生産緑地地区の指定を選ばず、市街化調整区域への編入を選択した。その理由は、生産緑地地区の要件である生産緑地法3条1項の、公害または災害の防止、農林漁業と調和した都市環境の保全など良好な生活環境の調和の確保に相当の効用があり、かつ、公共施設などの敷地の用に供する土地として適しているものであることの規定や、10条の生産緑地地区指定後30年経過または主たる従事者の死亡などにより市町村長に対する買い取りの申し出ができる、いわゆる農地所有者の買取申出権である。つまり、結局「生産緑地」という名前で公共用地予備軍として容認しただけに過ぎず⁽¹⁰⁾、生産緑地地区指定にともなって将来の多目的保留地と性格付けられることや地方公共団体の「先買い権」⁽¹¹⁾は、農家にとって営農を継続する以上歓迎されるものではなかったのである。

そして、営農意欲の強かった地権者農家（21ヘクタール、26戸）が市街化調整区域への編入を選択することになった。

- (1) 同様の調査として田代洋一「土地利用調整と区域区分制度」島本富夫・田畑保編『転換期における土地問題と農地政策』（日本経済評論社、平成4年）83頁以下、参照。
- (2) 鹿沼市『鹿沼の都市計画』補正増刷版（平成2年）。
- (3) 地区計画は、昭和55年の都市計画法改正（施行は昭和56年）により創設。この制度は、建築物の建築形態、公共施設その他の施設の配置等からみて、一体としてそれぞれの区域の特性に相応しい態様を備えた良好な環境の各街区を整備し、

- 保全するための計画（都市計画法12条の5）。
- (4) 波多野憲男『二段階区画整理の提案—都市農地と計画的市街地との調整—』（自治体研究社、平成6年）176頁以下。岩見良太郎「土地区画整理とまちづくり—自由な換地をめぐる—」原田純孝編『構造と展開』日本の都市法Ⅰ（東京大学出版会、平成13年）329頁。段階土地区画整理事業（昭和57年、建設省都市局長通達）は、当面の営農の継続を希望する者の換地を集合する地区（留保地区）を設け、施行地区の公共施設の全部又は一部の整備を換地処分後に行うといった、公共施設等の工事を段階的整備する土地区画整理事業。換地処分の公告の日までを第1段階、それ以降を第2段階といい、第2段階の公共施設は換地処分の公告後おおむね10年以内の完了が求められる。なお、留保地区は全体の30%が上限（「段階土地区画整理事業の施行について」昭和57年、区画整理課長通達）。
- (5) 鹿沼市『鹿沼市上殿地区土地利用転換計画概要報告書』（昭和62年）。
- (6) 市街化区域内農地における固定資産税については、生産緑地地区内農地は一般農地等として課税、宅地化農地については宅地並み課税。三大都市圏特定市における市街化区域内農地については、平成4年1月1日より改正生産緑地地区内農地は農地課税、宅地化農地については宅地並み課税。
- (7) 鹿沼市『市政年報』（昭和46年～平成12年）。
- (8) 平成4年の都市計画法改正（施行は平成5年）により、用途地域は住居系用途地域が3種類から7種類に細分化され、12種類に変更。第一種住居専用地域は、第一種低層住居専用地域と第二種低層住居専用地域に分類された。
- (9) 加藤一郎「土地利用計画と土地所有権」ジュリスト362号（昭和42年）99頁。水本浩「土地問題—土地所有権の制限—」ジュリスト388号（昭和43年）54頁。甲斐道太郎「土地所有権の制限」ジュリスト413号（昭和44年）40頁。
- (10) 田代洋一『農地政策と地域』（日本経済評論社、平成5年）189頁。
- (11) 波多野憲男・石田頼房「都市計画における都市農業・農地—生産緑地地区指定をめぐる—」環境と公害23巻4号（平成6年）13頁。

IV 農地転用制限と土地所有権理論の再構成

1 農地転用に関する問題点

上殿地区における逆線引きの聞き取り調査による理由の(1)および(2)は、地区独自の歴史的背景、行政や土地区画整理事業への先入観である部分が大きいと考える。それに対して(3)および(4)の理由は、農地所有権の問題や地権者農家の営農意欲が関係している。

農地所有権については、まず土地の社会的機能から考える必要がある。その社会的機能とは、土地所有権に象徴化される資本主義社会における商品としての機能と土地利用権に具体化される人間の生存基盤としての機能である⁽¹⁾。さらに、土地財産権（土地所有権と土地利用権をあわせ含む概念として）の観点では、生存権の基礎となる財産権と生存権と対立する財産権（資本主義的財産権、寄生地主的土地所有権等）に分類することができる⁽²⁾。つまり、農地所有権は土地利用に存在目的をもつ土地財産権であり、田畑の収容や土地区画整理事業に反対するのは農家としての生存権の保障であるといえる。そして、都市計画については、農家としての最後の生命線である「生存権的財産権」を制限し、農地所有権を一般土地所有権と同様の「商品土地所有権」としての資本主義的財産権に変貌させている態様において土地が合理的に利用されているのかが問題なのである⁽³⁾。

しかし、実際には調査結果のとおり、都市による農村の囲い込みが行われていると考えることができる⁽⁴⁾。その原因は宅地の需給不均衡による地価高騰であり、上殿地区においても今回逆線引きされた地区（旧市街化区域内）の宅地は坪40万円、上殿地区の東側（黒川側）の市街化調整区域の田は坪1万円であり（地価は逆線引き前）、都市計画道路1本挟んだ土地の地価が40倍という異常な事態であった。そのため、農地法における農地転用統制が障害となり、農地法の規制を回避するためのバイパス法が必要になったのである。そして、昭和45年の市街化区域と市街化調整区域の線引きの際に、都市計画法の都市計画を利用して市街化区域（おおむね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図る区域のため、今後10年間の宅地が確保できる）を多く確保し、いわゆる都市による「農村の囲い込み」が行われた。さらに、宅地の供給を促すために農地の宅地並み課税が強行されたのである⁽⁵⁾。

また、都市の立地条件からみた場合に良好な土地は農地としても優良な場合が多いという問題もある⁽⁶⁾。実際に栃木県における農地の減少率は、昭和50年以降、県北地域が3パーセント減に対して県央、県南地域は10パーセント以上減少している状態（県全体では8パーセント減）である⁽⁷⁾。その状況は、

県央、県南地域はそのほとんどが平野部にあたり、宇都宮、足利・佐野、小山・栃木の都市計画区域（線引き都市計画区域）に指定されている。それに対し県北地域は、21市町村のうち10市町村が全域、3市町村が一部（面積では県北地域の約7割）が中山間地域等直接支払制度の対象地域にあたる中山間指定地域および知事特認地域に指定されている。つまり、優良な農業的土地利用が図られている土地は、優良な都市的、工業的土地利用が図られうる土地でもあるといえるのである。

2 農地所有権理論の再構成

農地所有権は、一般土地所有権と同様に民法206条における法令の制限内において自由にその使用、収益、処分をなす権利を有する所有権であって、土地所有権の一形態であるといえる。しかし、農地には食糧確保および農家の生存権保護といった極めて強い公共性の下で、農地所有権は農地法によって他の土地所有権（商品土地所有権）とは厳格に区別され、保護されてきた。すなわち農地法3条および4条・5条は、農地所有権の移転および使用収益権の設定または移転に対して強い制限を有し、一般の土地と明確に特別の制限を設けている。これらは、農地改革後に農地についてのみ認められている日本独特の統制であり、他の一般土地所有権と比べて極めて強い制限である。⁽⁹⁾しかし、昭和40年代を前後して宅地や工業用地の確保の要請により、この農地法の転用制限（4条・5条）の規定が足かせになり、それを回避するためのバイパス法（一般許可基準等の通達や都市計画法や国土利用計画法等）によって、農地所有権は「商品所有権としての土地所有権」に変貌させられてしまった。

この原因は、農地法において農地所有権が商品としての性質を払拭したのではなく、ただ流通する範囲に制限を設けたに過ぎなかった点である。⁽¹⁰⁾つまり、農地法3条（耕作目的）は、農地を商品として買い受けることができる者は農家に限られ、農地法5条（転用目的）についていえば、農地の立地、農用地の優劣度によって商品の流通、取引が制限されただけだったのである。

さらにこの問題は、農地法に内在する矛盾の①農地改革が土地所有権の移転を通じて耕作権を保障したことに帰結する。農地改革を原点としている自作農的土地所有権は、農地法制の変貌および都市サイドの土地政策などによって、農地所有権の転用統制が緩和されて自作農主義を基礎とした農地法は当初の目的と大きく乖離され、多くの問題を残す結果となった。⁽¹¹⁾

平成4年に農林水産省は、「新しい食料・農業・農村政策の方向」（新政策）を取りまとめ、平成5年1月に、経営感覚に優れた効率的、安定的な経営体を育成するため「農業構造・経営対策の課題と方向」を示した。⁽¹²⁾そして、「新政策」および「農業構造・経営対策の課題と方向」で示された施策の具体化として、平成5年6月に農業経営基盤強化のための整備に関する法律（農用地利用増進法の一部改正における農業経営基盤強化促進法、農地法の一部改正など7法律の改正）と特定農山村地域における農林業等の活性化のための基盤整備の促進に関する法律（特定農山村法）を制定した。基盤強化法は利用権設定事業の拡充強化が中心であり、経営規模拡大のために利用権の設定を優先的に受けられるのが「認定農業者」である。その認定農業者の本質的要素は所得であり、基本的には旧農業基本法の自立経営と同様の方向性であるといえる。⁽¹³⁾さらに、農林水産省は平成10年に自給率の低下、耕作放棄地の増加など農政を抜本的に改革するため「農政改革大綱」を示し、改革の実現のため平成11年に食料・農業・農村基本法が制定された。⁽¹⁴⁾

このように農地所有権における第1段階の矛盾（特に①と②の矛盾について）は、昭和45年の農地法改正による自作農主義から耕作者主義への修正以降、新たな制度を創設し発展させている。しかし、第2段階における都市計画との関係はどうであろうか。日本の土地所有権構造は、欧米諸国と異なり、土地所有権に象徴化される私的権利の側面が強く保護されているのに対して土地利用権の側面が軽視されているため、土地財産権における土地所有権と土地利用権の関係についての理論構成が欠けている。⁽¹⁵⁾欧米、特にイギリスにおいては、すでに戦後の農業法で農地所有者や借地農に対して農地の適正管理や適正耕作を義務付け、その違反者に対しては厳しい罰則を設けていて⁽¹⁶⁾

(1947年農業法10条～12条), 土地利用が土地所有に優位である状態といえる。それに対し日本では, 土地所有が優位に立つ「土地所有権中心主義」であり, 土地所有権は交換価値支配権であった。そして, その支配権の保障を中心に法律が組み立てられたため, 土地利用権の保障の体系をつくるのにあたって, この「土地所有権中心主義」が非常に大きな障害となったのである⁽¹⁷⁾。

今後の課題として, 農地所有権を生活の基礎としての生存権としての機能をもち, 土地利用に存在目的をもつ「生存権的財産権」という認識に立ち, まず農地法の土地の支配権ないし所有の体系から利用ないし利用の必要性の体系への転換を求める⁽¹⁸⁾。さらに, 土地利用権については, その内部編成の調整も必要である。つまり, 農業的土地利用と都市的土地利用との調整がなされない場合は, 無秩序な土地利用が進行し, 秩序ある合理的な都市の形成や農村の発展を妨げることは明らかである。そのためには, 農地法の「所有権中心主義」の概念から, 耕作権などの経営権に基礎をおく利用権中心の法制度「耕作権中心主義」を新たな農地法の概念として措定し, 顕示すべきである⁽¹⁹⁾と考える。

- (1) 渡辺洋三「法制度からみた土地問題と都市計画」日笠端編『土地問題と都市計画』(東京大学出版会, 昭和56年) 28頁。
- (2) 渡辺洋三『土地と財産権』(岩波書店, 昭和52年) 84頁以下。
- (3) 大澤正男『土地所有権制限の理論と展開』(成文堂, 昭和54年) 16頁以下。
- (4) 田代洋一「土地利用調整と区域区分制度」島本富夫・田畑保編『転換期における土地問題と農地政策』(日本経済評論社, 平成4年) 74頁以下。
- (5) 水本浩「土地所有権の制限の法理論」日笠端編『土地問題と都市計画』(東京大学出版会, 昭和56年) 73頁。渡辺洋三・前掲(註2) 133頁以下。市街化区域内農地の宅地並み課税の沿革は, 昭和46年度の地方税法改正に始まり(課税対象地域は全国), 昭和49年度改正で生産緑地法の生産緑地地区を適用除外, 三大都市圏特定市については昭和51年度, 昭和57年度(「長期営農継続農地制度」10年以上営農, 一団の農地面積あるいは同一市内における農家単位の規模が990㎡以上を条件に, 宅地並み課税の猶予。平成3年度で廃止)の改正で宅地並み課税の猶予制度を設け, 平成4年からは相続税及び固定資産税の特例の見直しが行われ, 生産緑地地区以外の農地について宅地並み課税が実施された。

- (6) 渡辺洋三・前掲(註1) 30頁。
- (7) 栃木県企画部土地利用対策課『とちぎのとち』(1号～17号, 昭和59年～平成12年)。
- (8) 中山間地域等直接支払制度は, 中山間地域における耕作放棄地の発生を防止するため, 直接農業者に交付金を支払う制度。特定農山村法, 山村振興法(昭和40年), 過疎地域活性化特別措置法(過疎法, 平成2年)等で指定された地域(中山間指定地域)及びそれに準じる地域(知事特認地域)で, 傾斜等により生産条件が不利な1ha以上の農業振興地域の農用地区域が対象。農業者が集落内の農地を保全する協定を結び, それに基づき5年以上継続して農業生産活動を行うことが条件で, 地目や傾斜基準によって異なるが対象農地に対して10a当たり最高で21,000円が5年間交付。
- (9) 大澤正俊「「新政策」と農地の所有・保有の法人化一株式会社の農地取得問題との関連において」横浜国立大学論叢, 社会科学系列52巻3号(平成13年) 53頁。
- (10) 宮崎俊行「農地法と農地上の権利の変動」民商法雑誌93巻臨時増刊号二(昭和61年) 134頁。
- (11) 大澤正俊「農地所有権制限の理論と展開—農地法3条～5条の運用と農地流動化—」農業法研究32号(平成9年) 108頁。
- (12) 農林水産省構造改善局農政部農政課監修『農業経営基盤強化促進法の解説』(全国農業会議所, 平成6年) 6頁以下。
- (13) 都道府県知事による「農業経営基盤の強化の促進に関する基本方針」(基盤強化法5条)において農業経営の目標として定められる。栃木県においては, 主たる従事者1人あたり, 年間総労働時間2,000時間, 年間農業所得800万円を目標とし, その目標達成のためのモデル的経営体の指標を作成している(栃木県「農業経営基盤の強化の促進に関する基本方針」平成12年3月)。
- (14) 宮崎俊行「農業法制」ジュリスト1073号(平成7年) 280頁。
- (15) 渡辺洋三・前掲(註2) 90頁以下。水本浩「土地所有権制限の理論」ジュリスト372号(昭和42年) 41頁。
- (16) 大澤正俊「イギリスにおける環境保全型農政への展開—農業法・都市農村計画法における協定を中心として—」横浜国立大学紀要, 社会科学系列3号(平成12年) 36頁。
- (17) 渡辺洋三・前掲(註1) 30頁以下。
- (18) 水本浩「総論的考察」『土地所有権の制限・日照権』土地問題双書Ⅰ(有斐閣, 昭和49年) 11頁。
- (19) 渡辺洋三・前掲(註2) 96頁。